

CAPACITAÇÃO DAS EMPRESAS NACIONAIS E CONTEÚDO LOCAL DE MEGAPROJECTOS EM MOÇAMBIQUE

Oksana Mandlate

O desenvolvimento de conteúdo local¹ permite aumentar a contribuição dos megaprojectos de investimento directo estrangeiro (IDE) para a economia por via da absorção adicional de recursos e pode constituir uma das fontes de fomento da industrialização e de alargamento da base produtiva da economia moçambicana, caracterizada por limitadas oportunidades de negócios e de emprego formal. No entanto, contrariando as elevadas expectativas, as ligações estabelecidas entre megaprojectos e fornecedores locais até agora são poucas e têm um impacto reduzido (Castel-Branco & Goldin, 2003; Langa & Mandlate, 2013).

Um dos argumentos apresentados para justificar o limitado desenvolvimento de conteúdo local são as fracas capacidades das empresas nacionais, que conduzem a um desencontro entre o nível de exigências dos megaprojectos e a sua capacidade de resposta. A fraca capacidade inicial das empresas é um argumento válido, frequentemente apresentado pelas empresas nacionais e reconhecido na literatura económica (Castel-Branco & Goldin, 2003; Lall, 2005). No entanto, por um lado, as capacidades não são um conceito estático. Por outro lado, as fracas capacidades iniciais das empresas explicam a dificuldade de atingir um certo padrão, mas não conseguem explicar por que razão, ao longo do tempo, a acumulação de capacidades acontece ou não numa certa direcção.

A curto prazo, é óbvio que o esforço das empresas nacionais será dedicado a estabelecer ligações em serviços básicos, onde os requisitos são mais acessíveis e adequados às suas capacidades e as exigências de investimento são mínimas. A médio prazo, as empresas já podem reforçar as suas capacidades produtivas. No entanto, por que razão as empresas industriais que conseguiram estabelecer ligações com megaprojectos e gerar retornos económicos a médio prazo optam por investir em outras áreas, como imobiliária, actividade financeira, hotelaria, comércio ou outros serviços básicos prestados aos megaprojectos, em vez de apostar na expansão da capacidade e

¹ O conteúdo local neste artigo é usado no sentido restrito, como em que medida os bens e serviços locais ficam incorporados no processo de produção de outros bens e serviços (Hansen, Buur, Therkildsen *et al.*, 2014; Kaplan, 2013). A segunda secção discute este conceito.

complexidade de processos industriais no âmbito de conteúdo local (Mandlate, 2013)? Entender factores que orientam os fluxos de investimento nacional e desenham o tecido industrial nacional é crucial no processo de reflexão sobre a promoção de conteúdo local e a política industrial em Moçambique.

Este artigo explora os factores que configuram a capacitação das empresas nacionais e as características de conteúdo local em Moçambique, analisando a evidência empírica sobre as empresas nacionais ligadas a megaprojectos e as diversas iniciativas e arranjos institucionais que promovem o conteúdo local. O principal argumento do artigo é que questões de economia política decorrentes da retracção do papel do Estado na coordenação e incorporação dos interesses de grupos mais amplos na sociedade, em favor da aceleração da acumulação privada de capital, são determinantes para explicar tanto a evolução de conteúdo local no País como as capacidades nas empresas nacionais. A situação de conteúdo local é um dos exemplos que demonstram como o modo extractivo de acumulação de capital estrutura a base produtiva (Castel-Branco, 2015).

O argumento é desenvolvido em cinco secções. A primeira procura entender que capacidades das empresas são estratégicas no processo de industrialização e qual é o papel de conteúdo local na capacitação das empresas. A segunda secção procura entender em que medida a definição de conteúdo local em Moçambique responde ao objectivo de capacitação das empresas e ao objectivo de industrialização do País. A terceira secção apresenta os principais desafios de capacitação na perspectiva de empresas, as entidades que efectivamente materializam o conteúdo local. A quarta secção analisa a forma como as diversas iniciativas de promoção de conteúdo local, por um lado, determinam o ambiente em que as empresas funcionam e, por outro, reflectem o jogo de diferentes interesses na sociedade. A quinta e última secção apresenta conclusões e desafios a serem considerados no desenho de políticas públicas.

CAPACIDADES DAS EMPRESAS, PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO E CONTEÚDO LOCAL

O primeiro passo nesta discussão é identificar as capacidades das empresas relevantes no contexto da industrialização e a forma como estas se relacionam com o conteúdo local.

Quando se trata de capacidades das empresas, o assunto frequentemente trazido à mesa de discussão é a sua competitividade (Kaplan, 2013; Farole & Winkler, 2014). Esta visão reflecte a análise ortodoxa, que aposta nos mecanismos de mercado e tem um enfoque na produtividade de factores e na capacidade da empresa de combinar os diferentes factores de modo a aproveitar vantagens comparativas.

POR QUE RAZÃO A COMPETITIVIDADE DAS EMPRESAS NÃO É UMA RESPOSTA?

O enfoque na competitividade das empresas tem uma aplicação limitada quando pensamos no objectivo de industrialização.

Primeiro, porque um maior nível de competitividade da empresa não conduz necessariamente à sua maior contribuição para a industrialização. Nesta análise, a empresa é vista como uma mera unidade de negócios, ignorando o facto de que diferentes empresas, em função das suas características, podem desempenhar papéis diferentes no tecido económico. Por exemplo, uma empresa de sociedade entre capital nacional e estrangeiro, fornecedora do material de protecção individual aos diversos megaprojectos, que importa o grosso do material fornecido, realizando só pequenos ajustes às especificações, e em que a gestão de redes de fornecedores e o *stock* está controlado pelo parceiro estrangeiro, é uma empresa competitiva no seu nicho de mercado (Empresa nacional A, 08.07.2014, Maputo). Mas a sua contribuição para industrialização do País e geração do emprego é limitada. Efectivamente, a empresa funciona mais como uma unidade de venda do que de produção. O parceiro moçambicano, ainda que considere que está mais capacitado, mesmo depois de oito anos de funcionamento em regime de sociedade, não tem capacidades para correr um negócio similar sozinho.

Segundo, os mecanismos de mercado nem sempre são conducentes à industrialização. As empresas nacionais não possuem vantagens competitivas nos mecanismos de gestão, domínio de tecnologias e habilidades específicas e equipamentos ou acesso ao capital, e operam num ambiente económico em que têm de enfrentar custos operacionais e de investimento relativamente mais altos. As suas possíveis fontes de competitividade provêm do acesso privilegiado à terra e infra-estruturas, de facilidade de contratar e gerir a mão-de-obra local (nos casos em que esta tem o perfil exigido a um custo competitivo) e do conhecimento das condições locais (esta vantagem só funciona a curto prazo, até as empresas estrangeiras conhecerem o mercado) (Associação empresarial A, 25.03.2014, Maputo; Associação empresarial C, 24.03.2014, Maputo). Algumas das empresas nacionais procuram fontes da sua competitividade nas ligações políticas (Langa, 2013). Orientadas para a competitividade, as empresas nacionais ficam presas no círculo destas vantagens comparativas e confinadas a serviços básicos (Langa e Mandlate, 2013).

A nível nacional, surge uma crescente consciência de que os mecanismos de mercado não solucionam automaticamente o problema do subdesenvolvimento das indústrias nacionais. Referindo-se à situação das indústrias nacionais a jusante dos grandes projectos e aos mecanismos do seu financiamento, Luísa Diogo, a antiga ministra das Finanças, disse, durante o XXXIX Conselho Consultivo do Banco de Moçambique, a 30 de Janeiro de 2015, que não temos de aguardar que o desenvolvimento aconteça por si – «o desenvolvimento tem de ser induzido».

Terceiro, a competitividade das empresas, em grande medida, reflecte um contexto específico, de mercados e estruturas de custos. Por exemplo, as empresas nacionais que se tornaram competitivas para trabalhar com os grandes projectos, introduzindo novos sistemas de gestão e de controlo

de qualidade e segurança de trabalho, devido aos maiores custos fixos, passaram a ser menos competitivas nos seus mercados tradicionais (Castel-Branco & Goldin, 2003; Mandlate, 2013). A competitividade das empresas não é algo absoluto e totalmente inerente à empresa individual.

CAPACIDADES RELEVANTES E OS FACTORES QUE CONDICIONAM O SEU SURGIMENTO

Por isso, tratando-se da questão da industrialização, as análises heterodoxas são mais úteis para pensar sobre capacidades das empresas. O ponto comum trazido por diversos autores é o facto de as características da base produtiva, como a composição de produção doméstica, a estrutura de indústrias e o tipo de capacidades e competências acumuladas na economia, afectarem as perspectivas de industrialização e o padrão de crescimento de um país.

Hirschman (1958) atribui a alguns sectores-chave um papel indutor da industrialização, em função do seu potencial de gerar ligações a montante e a jusante. No entanto, a evidência empírica mostra que: (i) o potencial de ligações nem sempre se transforma em ligações efectivas; (ii) existem outras características das empresas que são estratégicas na industrialização (Mandlate, 2013: 10-12). Factores como valor adicional gerado, vantagens competitivas decorrentes da aprendizagem e sofisticação tecnológica; diversificação e sofisticação de exportações e a capacidade de gerar emprego com aumento de produtividade e renumeração de trabalho são destacados como estratégicos no processo de industrialização. A indústria manufactureira merece uma atenção especial no processo de industrialização devido ao seu alto potencial de acumular diversas capacidades estratégicas e gerar retornos crescentes a escala (Castel-Branco, 2002; Chang, 2002; Ocampo, 2005; Rodrik, 2007; Weiss, 1990; Wuyts, 2011).

A partir desta literatura, é possível identificar algumas capacidades das empresas relevantes no processo de industrialização. Primeiro, a sua capacidade produtiva, que reflecte o engajamento no processo de transformação e a capacidade de adoptar novas tecnologias e processos produtivos para produzir uma maior variedade de produtos mais sofisticados e gerar emprego. Segundo, a sua capacidade de gerar ligações produtivas com o resto da economia, que determina o efeito multiplicador produzido pela empresa no resto da economia.

No entanto, as empresas não procuram desenvolver estas capacidades específicas como uma finalidade em si. Examinando a nível da empresa, as capacidades específicas surgem como um resultado de interacção entre os objectivos das empresas e o ambiente em que as mesmas estão inseridas (Penrose, 1995). O investimento realizado por empresas em capacitação representa uma resposta a um sistema de incentivos e constrangimentos que as empresas, por um lado, enfrentam e, por outro, influenciam com a sua acção.

O Estado tem um papel especial na industrialização, dado que pode, através de diversos instrumentos (como os serviços públicos, os subsídios e os impostos), modificar o sistema de incentivos que se põem às empresas. Amsden (1991) destaca que a industrialização, em particular

no contexto de *latecomers* cujas indústrias nascentes enfrentam concorrências dos países industrializados², foi movida principalmente por um jogo inteligente de preços relativos, orientado pelo Estado. O mecanismo de *«getting the price wrong»* gerou incentivos para o surgimento e capacitação contínua de indústrias vencedoras nacionais. Mesmo os países industrializados, que hoje recorrem à retórica de mercado livre, usaram um leque de políticas para apoiar as suas empresas no período de aprendizagem (Chang, 2002).

Contudo, o Estado não é uma entidade abstracta com objectivos desenvolvimentistas, mas um palco de lutas entre diferentes interesses. No que diz respeito à economia como um todo, esta interacção entre diferentes grupos de interesses (dos diferentes grupos de empresas, trabalhadores e outros extractos sociais), reflectida também no Estado, constitui um sistema dinâmico, caracterizado pela configuração específica de relações socioeconómicas num contexto histórico concreto. Este sistema de relações na economia, com configuração e constrangimentos específicos e enquadrado num contexto da economia global, designado como modo de acumulação de capital, guia a estruturação da base produtiva e o caminho da industrialização (Fine & Rustomjee, 1996; Castel-Branco, 2010).

O conteúdo local tem importância no processo de industrialização na medida em que é um instrumento do Estado que pode gerar um sistema de incentivos favorável ao investimento nacional em capacidade produtiva. O sentido geral deste conceito é aumentar, para o país, os benefícios provenientes de um investimento. No campo empírico, no entanto, existem várias definições de conteúdo local. Isso reflecte a diversidade de racionalidades económicas subjacentes às diferentes perspectivas teóricas sobre o papel da industrialização e de objectivos específicos para os quais este instrumento é usado no contexto específico de cada economia (Paul, 2013; Tordo, Warner, Manzano *et al.*, 2013: 1-35).

No sentido lato, a definição pode incluir diversas áreas de actuação, como maior transformação no território nacional, maior participação dos nacionais ou grupos desfavorecidos no emprego e no controlo de recursos, promoção de fornecimento local de bens e serviços, promoção de micro, pequenas e médias empresas ou uma combinação de diferentes áreas de actuação. O sentido de «local» também varia, podendo ser aplicado no âmbito nacional (no sentido de localização geográfica ou de nacionalidade), regional ou de comunidades circunvizinhas (Paul, 2013; Prescott, 2009: 6; Tordo, Warner, Manzano *et al.*, 2013).

No sentido restrito, o conteúdo local refere-se ao fornecimento de bens e serviços locais.³ Aplicado ao âmbito de industrialização, o conceito é normalmente medido como o valor adicional

² A existência de retornos crescentes à escala e estruturas oligopolistas de mercados (Krugman, 1983) e a natureza cumulativa de conhecimento (Atkinson & Stiglitz, 1969) são alguns dos argumentos que sustentam a necessidade de apoio às indústrias nascentes, mesmo na lógica de modelos neoclássicos.

³ A diversidade de focos também existe na definição restrita. Isto está reflectido na diversidade de terminologia usada: mercados ou negócios inclusivos, relações comerciais entre empresas, desenvolvimento empresarial e responsabilidade social corporativa.

produzido no território nacional nos bens e serviços fornecidos. Ainda que o conteúdo local seja geralmente referido no contexto de grandes indústrias extractivas de investimento directo estrangeiro, este também é aplicado no sector público e em agências internacionais (Farole & Winkler, 2014; Kaplan, 2013; Kaplinsky, Farooki, Alcorta *et al.*, 2012).

Resumindo, a contribuição de empresas para o processo de industrialização fica determinada pela sua capacidade produtiva e de ligação com a economia, enquanto a competitividade das empresas reflecte um sistema de incentivos e de preços relativos na economia nem sempre favorável à industrialização. A intervenção do Estado, através da intervenção nos preços relativos, pode conduzir à industrialização, em que a promoção de conteúdo local – definido como o valor adicional produzido na economia nos fornecimentos às entidades, como grandes projectos extractivos, sector público ou agências internacionais – é um dos possíveis instrumentos no sistema de incentivos.

CONTEÚDO LOCAL EM MOÇAMBIQUE

No caso de Moçambique, podemos observar uma certa inconsistência entre o foco da Estratégia Nacional de Desenvolvimento (2014) na industrialização e transformação estrutural⁴ e a definição nacional de conteúdo local. Se, por um lado, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento vincula a industrialização ao seu «papel fundamental na dinamização da economia, no emprego e na capitalização dos moçambicanos» (RdM, 2014: 18), por outro, a legislação recente vincula o conteúdo local nos fornecimentos aos megaprojectos somente à propriedade de capital.

A nível nacional, o tratamento de conteúdo local é focado na propriedade de capital. A legislação define a empresa moçambicana como a empresa que tem a sua sede no País e cujo capital social é maioritariamente detido por entidades nacionais, singulares ou colectivas (Lei n.º 20/2014: 16; Lei n.º 21/2014: 26). A mesma legislação determina que as fornecedoras estrangeiras se devem associar às empresas nacionais. O regulamento da legislação mineira, em discussão, já propõe, por sua vez, que a participação nacional seja de pelo menos 20% no caso dos serviços apurados através do concurso público (contratos com valores acima de quinze milhões de meticais) e de pelo menos 30% para os contratos menores (SPEED/CTA, 2014: 19).

A preferência por empresas nacionais no sector mineiro e petrolífero está instituída nos Artigos 22.º e 41.º, respectivamente, da legislação sectorial. Estes artigos indicam que deve ser dada a preferência aos fornecimentos locais quando os bens e serviços fornecidos são comparáveis, em termos de qualidade e garantias oferecidas, aos bens e serviços internacionais e quando

⁴ Uma das fraquezas da Estratégia Nacional de Desenvolvimento é a ausência de uma clara definição de transformação estrutural.

estão disponíveis em tempo e nas quantidades requeridas. A legislação do sector petrolífero prevê ainda a preferência por fornecimentos locais – sem distinguir, no entanto, entre produção e importações – se o seu preço, incluindo impostos, não for superior em mais de 10% aos preços dos bens importados disponíveis (Lei n.º 20/2014; Lei n.º 21/2014).

Esta abordagem de conteúdo local levanta duas questões: uma sobre a sua relação com o objectivo de industrialização e outra sobre a sua eficácia.

PAPEL DO CONTEÚDO LOCAL NA INDUSTRIALIZAÇÃO

A principal questão, no que diz respeito ao quadro actual de conteúdo local, é o facto de o foco da legislação no capital não tratar o problema em si, em relação à necessidade de industrialização. Os megaprojectos importam não por terem uma preferência particular em fazê-lo, mas porque não existe produção doméstica com os requisitos desejados (Megaprojecto B, 12.05.2014, Maputo; Megaprojecto A, 13.06.2014, Maputo). No entanto, a legislação em si não promove a produção doméstica.

Em primeiro lugar, as dificuldades das empresas industriais começam muito antes, na fase de investimento. No caso do investimento produtivo, as empresas têm altos custos associados ao investimento inicial, e o processo de aprendizagem de processos produtivos (treino de mão-de-obra e montagem de sistemas de gestão, estabelecimento das redes de fornecedores e clientes) implica inevitáveis custos, tempo e riscos. Se estas empresas não recebem apoio na fase inicial de implementação, muitas vezes não conseguem chegar à fase de rendas referentes ao tratamento preferencial, providenciado pela legislação, e de compensação de custos. A presença, ou a ausência, de apoio e a partilha do risco na fase de investimento é determinante para uma empresa e condiciona a sua possibilidade de dar um salto qualitativo.

Por exemplo, num esquema de partilha de risco com um dos seus clientes, a Hidroeléctrica de Cabora Bassa, uma empresa moçambicana, conseguiu dar um salto na sua escala de produção, passando temporariamente de uma produção semiartesanal a uma produção industrial de comida. No entanto, a mesma empresa não avançou a convite de gerir uma cozinha industrial, com um contrato de dois anos, junto de um outro grande projecto, dado que todo o esforço de investimento e risco recaía sobre a empresa (Empresa nacional C, 14.07.2014, Tete). As rendas preferenciais, efectivamente, só compensam as empresas que já têm a sua linha de produção a funcionar (e o estágio de desenvolvimento das indústrias nacionais não cria muitas oportunidades para tal) ou as empresas que não precisam de realizar um investimento relevante em capacidade produtiva.

Em segundo lugar, a legislação não prevê nenhum mecanismo que encaminhe as rendas para a geração de capacidades produtivas. Do ponto de vista dos megaprojectos, a maneira mais fácil e rápida de cumprir com a legislação é facilitar a importação indirecta (Megaprojecto B, 09.07.2014, Tete). No entanto, nem todos os fornecimentos estão na mesma situação. Em alguns casos, a importação indirecta é economicamente justificável, dado que a nível interno não existe

procura que justifique a escala mínima viável de produção (Mandlate, 2014). Por exemplo, este é o caso dos pneus para camiões que transportam carvão (os fora-de-estrada) nas mineradoras. Noutros casos, a procura interna é suficiente ou pode ser gerada para organizar produção ou transformação parcial no território nacional. Nem a legislação nem os megaprojectos abordam de um modo diferenciado os casos em que é possível fomentar a produção interna.

No entanto, a margem de 10% de preferência nos preços facilita o fluxo de rendas às empresas importadoras nacionais, o que pode fortalecer a sua força concorrencial perante as empresas produtoras. Isso em si pode constituir um impedimento à industrialização do ponto de vista da economia política, dado que já na fase actual nem sempre é fácil conciliar os interesses divergentes de empresas importadoras e produtoras (Associação C, 24.03.2014, Maputo).

Terceiro, ainda que as expectativas de rendas fomentadas pelo conteúdo local, como vimos, não sejam suficientes *per se* para fomentar o investimento produtivo, conseguem, no entanto, motivar os mercados especulativos de participações de capital. Tanto o capital nacional como o estrangeiro têm o seu papel nesta corrida. O capital nacional procura transformar a possibilidade de entrada em mercados preferenciais de conteúdo local em participações e rendas, surgindo no mercado nacional as empresas especializadas em facilitar parcerias nacionais às empresas estrangeiras (Associação empresarial C, 27.05.2014, Maputo). O capital estrangeiro, por sua vez, identifica o nicho de conteúdo local para transformar as suas competências e experiência de gestão, escassas nas empresas moçambicanas, em participações, visando a sua venda posterior (Associação empresarial A, 12.06.2014, Maputo).

O Estado desempenha um papel de intermediário e facilitador nesta corrida. Como entidade de maior confiança, poder negocial e acesso ao financiamento na economia, o Estado reserva para si próprio o espaço para construir parcerias com o capital estrangeiro nas principais áreas de logística dos megaprojectos, com destaque para o projecto de gás na bacia de Rovuma. A participação visa a posterior privatização das acções, recorrendo para tal à bolsa de valores (Empresa pública ENH Logistic, 13.06.2014, Maputo). No entanto, alguns aspectos não ficam acautelados: (i) absorvendo uma parte de recursos na economia, os mercados especulativos tornam o investimento em capacidade industrial dependente de retornos a longo prazo, menos atractivo e disponível; (ii) a intervenção do Estado, em alguns casos, gera um efeito de exclusão do investimento privado existente (Cohen, Selemane & Umarji, 2014).

O PAPEL DO CONTEÚDO LOCAL NA PROMOÇÃO DO CAPITAL NACIONAL

Mesmo na promoção do capital nacional, a legislação de conteúdo local tem uma eficácia reduzida. Por um lado, o facto de uma empresa nacional fornecer aos megaprojectos nem sempre garante o fortalecimento financeiro das empresas, em particular no contexto de contratos de curta duração (Langa e Mandlate, 2013). Por outro lado, a legislação em si não constitui uma base sólida e automática para dar às empresas nacionais o acesso aos mercados dos megaprojectos.

Primeiro, é evidente que, sempre que as empresas nacionais entram numa área de trabalho nova ou numa escala diferente, objectivamente o seu currículo profissional está em desvantagem relativamente às empresas maduras estrangeiras. A legislação neste contexto aponta antes para uma direcção desejável, sem constituir *per se* uma plataforma que garanta às empresas nacionais a entrada nos mercados de grandes projectos.

Segundo, mesmo quando as empresas nacionais estão em pé de igualdade com as empresas estrangeiras, os megaprojectos têm uma grande margem de manobra na justificação da escolha de um fornecedor. A sua atitude no que diz respeito ao conteúdo local é condicionada por dois principais factores: o impacto na estrutura de custos do projecto e a percepção da sua utilidade social. Nos casos de fornecimentos que envolvem volumes maiores e representam uma parcela significativa de custos dos megaprojectos, o impacto da possível diferença de 10% no preço, referente ao conteúdo local, é percebido como negativo. Quando há a percepção de que a margem de conteúdo local gera mais benefícios individuais localizados e pouca utilidade social, existe um incentivo menor para os megaprojectos promoverem o conteúdo local (Megaprojecto B, 12.05.2014, Maputo; Megaprojecto A, 13.06.2014, Maputo). Ao mesmo tempo, os grandes projectos, muitas vezes, são proactivos no que respeita às iniciativas de conteúdo local de valores menores nas zonas circunvizinhas, o que reflecte a sua procura da licença social na zona de sua operação (Empresa nacional J, 09.07.2014, Tete; Empresa nacional C, 14.07.2014, Tete; Empresa nacional B, 14.05.2014, Maputo)

Os processos de contratação e os critérios de concursos dos megaprojectos, frequentemente referidos como sendo pouco transparentes, significam que, na prática, não existem mecanismos de controlo para reforçar a legislação. As empresas nacionais relatam que, se os megaprojectos aparentam uma certa preocupação em desenvolver as ligações locais, muitas das suas acções têm um carácter estético, respondendo a pressões pontuais, em particular do Governo e das comunidades locais. De um modo expressivo, as empresas locais descrevem a atitude dos megaprojectos como sendo «só para inglês ver» (Empresa nacional D, 15.07.2014, Tete) ou consistindo em «tapar sol com peneira» (Empresa nacional C, 14.07.2014, Tete). As condições requeridas às empresas moçambicanas, por exemplo os prazos de execução, podem não ser depois observadas pelas empresas estrangeiras. A falta de transparência, no entanto, não só implica a impossibilidade de acompanhar e avaliar a implementação da legislação como constitui um entrave à capacitação das empresas nacionais, dado que estas não conseguem identificar lacunas nas suas capacidades para fazer correcções necessárias.

Terceiro, dado que a composição de capital é dinâmica, a implementação desta legislação implica algumas dificuldades práticas e abre espaço para as manipulações. A fronteira entre o capital nacional e o estrangeiro numa empresa nem sempre está claramente delimitada, dada a complexa relação de participações, circulação de acções nas bolsas e proliferação de sociedades anónimas, o que constitui uma dificuldade quando os megaprojectos classificam os

fornecedores (Megaprojecto B, 09.07.2014, Tete.). As manipulações da estrutura de capital podem ser usadas para permitir a classificação de uma empresa como um fornecedor nacional (Empresa nacional E, 15.07.2014, Tete).

ALTERNATIVAS À ACTUAL DEFINIÇÃO

Ainda que a maioria das empresas nacionais acolham positivamente a legislação de conteúdo local, considerando que esta responde às suas preocupações, tanto a análise como a experiência acumulada mostram que o seu impacto na capacitação das empresas nacionais é marginal. A promoção de conteúdo local no sentido de promoção do capital nacional não é um fenómeno recente em Moçambique. Antes do sector mineiro e do petróleo, a legislação de conteúdo local já foi praticada nas empreitadas do sector público, no sector pesqueiro e no sector de madeiras. Em nenhum sector a legislação conduziu a uma construção relevante de capacidades nas empresas nacionais (Associação empresarial B, 24.06.2014, Maputo; Associação empresarial E, 10.07.2014, Tete).

Por isso, no meio das empresas nacionais, começam a surgir propostas alternativas da abordagem de conteúdo local. Existem vozes, em geral bem acolhidas pelas empresas nacionais, que defendem que a actual definição deve ser reforçada, definindo as quotas para o conteúdo local (Associação empresarial B, 24.06.2014, Maputo; Associação empresarial E, 10.07.2014, Tete). No entanto, o caminho de imposição de conteúdo local tem o perigo de servir de meio de forçar negócios e esconder a falta de profissionalismo e capacidades das empresas nacionais (Associação empresarial A, 12.06.2014, Maputo).

Simultaneamente, cresce a percepção de que a legislação tem um alcance limitado sem um quadro de capacitação das empresas. Reflectindo a diversidade de interesses mesmo no meio do sector privado, sugerem também a reconsideração da actual definição de conteúdo local, incluindo critérios além do capital, como o emprego qualificado e especializado gerado para os nacionais e o envolvimento de moçambicanos no gestão de topo (Associação empresarial C, 24.03.2014, Maputo; Associação empresarial B, 24.06.2014, Maputo; Empresa nacional E, 15.07.2014, Tete).

A definição nacional de conteúdo local, totalmente focada na promoção de capital nacional, mostra limitações no seu objectivo imediato e não conduz à industrialização, gerando, em alguns casos, dinâmicas especulativas contrárias. Esta abordagem reflecte os interesses de rápida acumulação de capital, dominantes no modo de acumulação de capital em Moçambique, que, por razões históricas⁵, tem como principal objectivo a constituição e a fortificação da classe capitalista nacional, apoiada pelo fluxo de capital externo e privatização de recursos públicos (Castel-Branco, 2015). Dada a sua incapacidade de responder aos principais desafios

⁵ O período colonial em Moçambique foi seguido de uma época de orientação socialista, pouco favorável ao desenvolvimento da classe empresarial no sector privado.

e à diversidade de interesses no meio do sector privado, actualmente surgem propostas tanto para definir as quotas para conteúdo local como para reconsiderar a definição de conteúdo local.

CAPACIDADES NA PERSPECTIVA DE EMPRESAS

Entender a lógica de acumulação de capacidades a nível de uma empresa é importante numa economia de mercado, porque são as empresas que, efectivamente, realizam as ligações e decidem sobre o investimento e a produção. O Estado pode desenhar a política industrial e políticas de conteúdo local ambiciosas, mas estas só são implementadas se as empresas fizerem os respectivos investimentos. Por exemplo, o sector privado reconhece que, se a Política Industrial de 2007 teve objectivos bem concebidos, no entanto, não se transformou numa realidade (Associação empresarial C, 24.03.2014, Maputo).

Frequentemente, o problema da capacitação das empresas é abordado na perspectiva dos constrangimentos. De entre os mais citados constam o acesso e o custo de financiamento, o fraco desenvolvimento de infra-estruturas de apoio, o insuficiente domínio de tecnologias e sistemas de gestão, a escassez de mão-de-obra qualificada e os sistemas burocráticos do Estado (DNEAP, 2013). No entanto, estes nem sempre constituem um constrangimento absoluto: mesmo com altos custos de financiamento, em alguns casos as empresas recorrem ao financiamento para realizar o seu investimento; o fraco desenvolvimento de infra-estruturas de apoio, por vezes, é compensado com soluções individuais, como os furos de água e geradores de energia; algumas empresas adoptam as novas tecnologias, treinam, importam e exportam a sua mão-de-obra; e, apesar de os sistemas burocráticos constituírem um entrave, em certos casos, as empresas conseguem geri-los (Empresa nacional G, 26.10.2012, Maputo; Empresa nacional F, 16.11.2012, Maputo; Parque Industrial de Beluluane, 24.10.2012, Maputo; Empresa nacional H, 24.10.2012, Maputo).

Por isso, no nosso trabalho procurámos, alternativamente, focar a seguinte questão: o que é necessário, do ponto de vista da empresa, para que a sua capacitação aconteça? As respostas, óbvias à primeira vista, são, no entanto, frequentemente pouco consideradas no processo de reflexão sobre a industrialização e a política industrial. Em seguida, discutiremos as duas condições básicas necessárias à capacitação das empresas nacionais: a possibilidade de as empresas nacionais identificarem oportunidades de negócio na esfera produtiva e a atractividade financeira dos investimentos privados na esfera produtiva.

IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE NEGÓCIOS NA ESFERA PRODUTIVA

A possibilidade de identificar oportunidades de negócio na esfera produtiva é condicionada em diversos níveis.

Primeiro, o sistema nacional de estatísticas está pouco orientado para responder a questões sobre esfera e estrutura produtiva. A situação pode ser explicada, em parte, por décadas em que o enfoque do Estado está nos indicadores de crescimento agregado, variáveis monetárias agregadas e aspectos sociais, no âmbito da prestação de contas à ajuda externa. Os indicadores sobre a base produtiva e o emprego são deficitários. Isto dificulta uma tomada de decisões informadas pelas empresas (em particular dada a inexistência de experiência e a limitada capacidade individual de sistematizar informação sobre dinâmicas de procura para definir se a produção é viável no País e em que escala e que tipo de mercados podem ser garantidos) e dificulta um diagnóstico relevante no processo de planificação e desenho de políticas públicas, em particular da política industrial.

Alguns indicadores básicos fazem falta no sistema nacional. Não existe um cadastro informatizado de empresas nacionais que permita ter um quadro actualizado das empresas e uma melhor ideia sobre a orientação e os volumes de investimento nacional. As tabelas de *input-output* seriam importantes para entender os fluxos de insumos e recursos entre as indústrias e visualizar as principais fontes e volumes de procura. A estimativa temporal do padrão de procura dos maiores clientes na economia, como o Estado e os megaprojectos, e a monitoria da contribuição de conteúdo local não só facilitavam um diagnóstico e monitoria das dinâmicas da base produtiva como orientavam as empresas sobre as oportunidades futuras e disponibilizavam o tempo necessário para antecipação e preparação (Associação empresarial A, 12.06.2014, Maputo; Direcção Nacional de Indústria, 02.07.2014, Maputo).

Segundo, a informação relevante é muitas vezes detida apenas pelo sector público, e estas assimetrias frequentemente resultam de conflitos de interesses entre os diversos grupos económicos privados e os funcionários do Estado/elites políticas (Buur, 2014). O sector privado ressentese com o facto de a informação sobre as oportunidades de negócio ser restringida a certos grupos, ao mesmo tempo que «o grande segredo do negócio é a informação» (Associação empresarial E, 10.07.2014, Tete). Muitas vezes, a informação não é partilhada mesmo entre as instituições do Estado, e as diversas instituições fazem os seus próprios estudos sobre o mesmo objecto (IPEME, 29.04.2014, Maputo; Empresa pública ENH Logistic, 13.06.2014, Maputo). Terceiro, os meios existentes para disponibilizar informação às empresas são pouco eficazes. Em alguns casos, a informação é recolhida, mas os mecanismos da sua disponibilização simplesmente não estão previstos. Por exemplo, a Anadarko partilhou com IPEME as especificações sobre a sua procura, porém não existem mecanismos de partilha pública desta informação com as empresas nacionais (IPEME, 29.04.2014, Maputo). Noutros casos, os mecanismos desenhados não fornecem informação suficientemente específica para que seja útil. Os seminários de divulgação sobre a contratação dos megaprojectos fornecem uma informação generalista, geram expectativas, mas depois «nada acontece» (Buur, 2014, p. 20). Diversas iniciativas, incluindo de instituições públicas, dos próprios megaprojectos, de associações

empresariais e de financiadores, realizam estudos para projectar as perspectivas de conteúdo local, mas estes, por terem focos dispersos, individualmente não conseguem providenciar uma cobertura sistemática a nível nacional.

Respondendo à procura de informação sistematizada, surgiram na arena nacional diversas bases de dados. No entanto, como podemos ver na Tabela 1, as bases foram conceptualizadas para responder aos objectivos e possibilidades do seu promotor e, ou fornecem às empresas nacionais os quadros parciais, ou não respondem às preocupações específicas das empresas-fornecedoras. As referidas bases não estão aproveitadas e integradas (seja para estatísticas, seja para monitoria) nos organismos públicos que orientam a política industrial.

TABELA 1. BASES DE DADOS DE FORNECEDORES E OS RESPECTIVOS FOCOS

BASE DE DADOS	ENTIDADE RESPONSÁVEL	OBJECTIVO PRINCIPAL	MODOS DE OPERAÇÃO	CONVENIÊNCIA PARA EMPRESAS NACIONAIS INSCRITAS
Bases de dados de fornecedores	Megaprojectos	Facilitar a contratação dos megaprojectos.	Enviam convites a um número limitado de fornecedores, priorizando os que têm histórico e referências positivas. Para montantes maiores, anunciam um concurso público.	O sistema responde às preocupações do cliente, não de fornecedores. É útil para manter a ligação no caso das empresas que conseguiram estabelecê-la. Muitas vezes, os critérios dos concursos não estão definidos e os resultados não são anunciados.
Inbid	Associação empresarial	Facilitar aos subscritores o tratamento de informação sobre concursos públicos.	Disponibiliza diariamente os anúncios compilados dos concursos públicos (em formato electrónico). Os subscritores pagam uma taxa pelo serviço.	Tem uma boa (não sistematizada) cobertura da procura do sector público. No caso de megaprojectos, a maior parte da informação, em particular relativa a escala menor, não está coberta. A gestão da base tem altos custos de transacção para o gestor (ao fazer múltiplas cobranças) e para as empresas (a subscrição pode não conduzir a um negócio).
SPX	CPI	Facilitar aos investidores a identificação dos fornecedores que têm padrões próximos dos internacionais.	Lista os fornecedores que operam no mercado nacional, compara o seu nível com os padrões internacionais na área similar e elabora recomendações sobre aquilo que deve ser melhorado para atingir esses padrões internacionais.	É útil para dar referências aos investidores sobre o potencial de fornecimentos na economia. Dá visibilidade às poucas empresas que reúnem requisitos para entrar no processo. Envolve um processo de diagnóstico complicado, mas tem como ponto de referência padrões abstractos no sector e não os padrões reais de procura na economia.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas entrevistas.

Quarto, a disponibilização da informação não tem um horizonte temporal adequado às empresas nacionais. As empresas referem que os megaprojectos frequentemente enviam convites para concursos com pouca antecipação, e os concursos oferecem prazos limitados para implementação dos projectos, o que impossibilita a concepção de negócios a nível das empresas nacionais. Os mesmos prazos podem ser viáveis para as empresas estrangeiras, que têm capacidade instalada, mas inviáveis para empresas nacionais que precisam de constituir parce-

rias (empreendimentos conjuntos e redes de fornecedores) e ajustar as especificações técnicas (Associação empresarial B, 24.06.2014; Empresa nacional D, 15.07.2014, Tete). Isto reforça a importância de as empresas nacionais terem acesso aos planos de contratação (com um certo horizonte temporal) dos maiores clientes na economia.

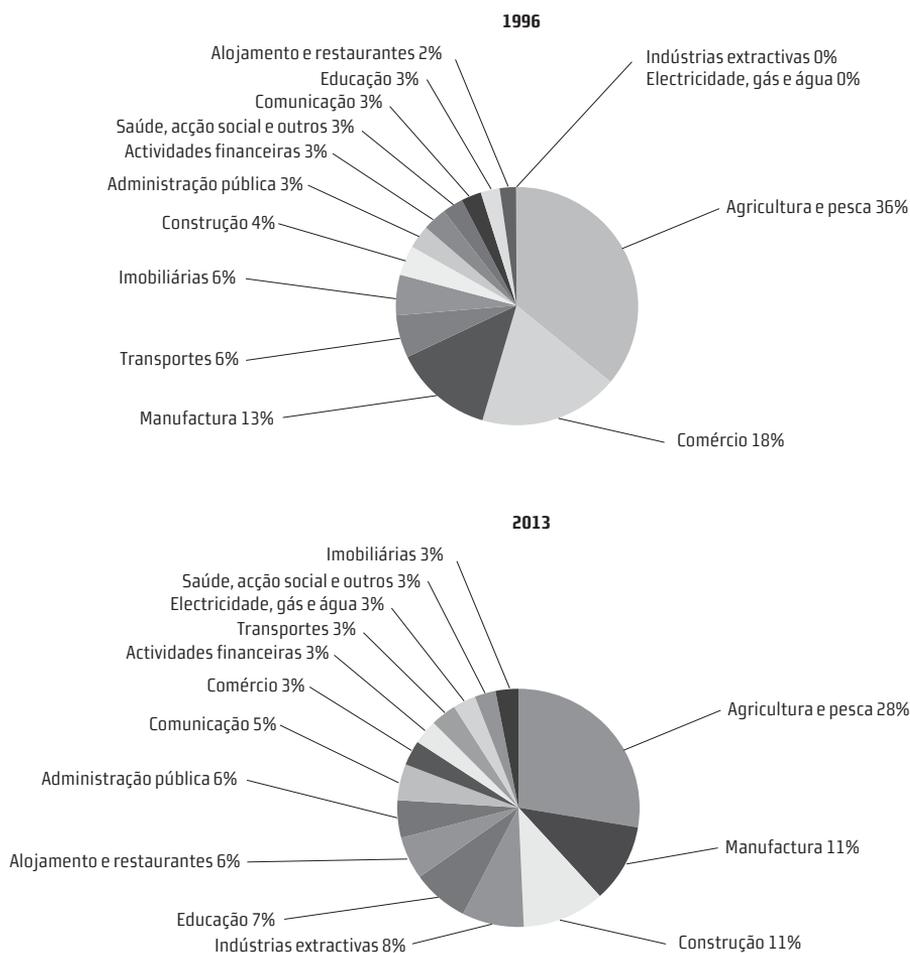
ATRACTIVIDADE FINANCEIRA DO INVESTIMENTO PRODUTIVO

O segundo factor identificado que condiciona a capacitação das empresas nacionais é a atractividade financeira do investimento produtivo. Ainda que não existam dados que permitam comparar a rentabilidade relativa das empresas nas diferentes actividades, os dados agregados permitem concluir que os sectores produtivos com maior potencial na industrialização são menos dinâmicos na economia moçambicana.

As contas agregadas mostram que, a partir de 1997, a economia moçambicana começou a gerar poupança financeira interna, pela primeira vez em várias décadas, e existem razões para acreditar que a sua maioria aconteceu no sector privado (BM, 2014). Porém, não existem dados que permitam desagregar a poupança entre os diferentes sectores e os tipos de investimento (por exemplo, nacional e estrangeiro). Como alternativa, para ter uma ideia da forma como os recursos fluem na economia e quais são as actividades mais atractivas para o investimento privado, analisámos a evolução da estrutura sectorial do PIB entre o ano 1996 e o período actual (2013), considerando que a evolução da contribuição sectorial no PIB reflecte a relativa atractividade do sector para investimento e o sistema de incentivos na economia.

A evolução da contribuição sectorial indica que a indústria transformadora e a agricultura, as principais actividades produtivas movidas pelo investimento privado com potencial de gerar um efeito multiplicador na base produtiva interna, são os sectores menos atractivos para investir (Gráfico 1). É observável, neste período, uma redução do peso de agricultura (em oito pontos percentuais) e da manufactura (em dois pontos percentuais) na estrutura do PIB. No mesmo período, o sector manufactureiro foi reforçado com a entrada em funcionamento da fábrica da Mozal, um megaprojecto de investimento directo estrangeiro que, sozinho, passou a representar 67% da produção industrial (Castel-Branco, 2015). Isso significa, que se excluirmos a Mozal da análise, a retracção no peso do sector é mais acentuada. Além disso, os dados do último inquérito às empresas manufactureiras mostram a redução do tamanho médio das empresas manufactureiras (DNEAP, 2013).

GRÁFICO 1: COMPOSIÇÃO SECTORIAL DO PIB NOS ANOS DE 1996 E 2013



Fonte: INE, <http://www.ine.gov.mz/estatisticas/estatisticas-economicas> (consultado a 20 de Janeiro de 2015).

Os sectores em franca expansão são a indústria extractiva (em sete pontos percentuais) e a construção (em seis pontos percentuais). O alojamento e restauração, a educação, a produção e distribuição de água, energia e gás e a administração pública são os outros sectores relevantes em expansão. É observável que, nos sectores em expansão, alguns deles, como a educação, a água e energia e a administração pública, têm uma componente de financiamento público. O crescimento da indústria extractiva é determinado por alguns grandes projectos de investimento directo estrangeiro ligados ao gás, a áreas pesadas e ao carvão mineral (Massingue & Muianga, 2013). O sector de construção é mais heterogéneo, sendo movido tanto pelas obras públicas como pelo investimento privado, mas neste sector não existem empresas de capital nacional capa-

citadas para realizar obras de grande envergadura (Associação empresarial B, 24.06.2014). O quadro geral apresentado levanta dois desafios. Primeiro, os sectores produtivos são menos atractivos para o investimento privado; e, se a industrialização depende do investimento das empresas em capacidade produtiva, o sistema de incentivos na economia deve ser reconsiderado de modo a realocar os lucros e a tornar as actividades produtivas relativamente mais atractivas, nomeadamente com a possibilidade de os investidores privados disporem de alternativas de investimento com altos retornos a curto prazo e com baixo risco, como os títulos de Governo (Massarongo, 2013) e os emergentes mercados especulativos de capital.

Segundo, nos sectores mais atractivos para o investimento, o investimento nacional privado é menos relevante na escala, o que evidencia a dificuldade das empresas nacionais de realizarem um salto na escala de operação. O triângulo de interdependência entre a escala actual, as possibilidades de investimento e o acesso aos mercados gera um círculo vicioso, cuja interrupção é condicionada pelo apoio simultâneo às empresas em duas direcções: garantia de mercados e facilitação do investimento na fase inicial.

O acesso aos mercados pode ser limitado por factores de diversa natureza nas diferentes indústrias e requer uma abordagem diferencial em cada caso. No entanto, alguns factores têm uma aplicabilidade mais geral, e nesta secção examinamos os dois: a coordenação do Estado para gerar sinergias para os fornecedores nacionais nos diferentes segmentos de mercados e a protecção temporária das indústrias.

Os mercados de megaprojectos, orientados para produtos primários, transmitem a sua vulnerabilidade aos fornecedores nacionais (Castel-Branco & Goldin, 2003; Langa & Mandlate, 2013). Neste contexto, a expansão sustentável de conteúdo local requer uma abordagem coordenada que englobe os diferentes mercados (os diversos megaprojectos, o sector público e as organizações internacionais) e não se foque no mercado de um projecto específico, permitindo, assim, que as empresas nacionais ao mesmo tempo diversifiquem os clientes, atinjam uma escala maior e reduzam o seu risco.

A instalação e continuidade de vários processos produtivos fica condicionada pela protecção dos mercados domésticos na fase inicial, de aprendizagem, em que as empresas procuram atingir a escala e acumular vantagens competitivas. Alguns processos produtivos tornam-se economicamente viáveis numa escala de produção mínima, enquanto a importação não se torna economicamente viável, mas «morrem» a nível nacional assim que a procura no mercado doméstico atinge uma escala viável para a sua importação (Empresa nacional G, 26.10.2012, Maputo). A nível nacional, existe a experiência da indústria açucareira, que mostra a aplicação com sucesso dos instrumentos da política comercial. O maior desafio, no entanto, é conseguir o mesmo poder negocial nas indústrias menos concentradas (Castel-Branco, 2014: 18).

A capacidade produtiva das empresas nacionais também está condicionada pela possibilidade de realizar o investimento inicial, relativamente alto no caso das plantas produtivas e considerando

a escala das empresas nacionais. A realização do investimento está condicionada tanto pelo acesso e custo do financiamento no mercado doméstico como pela gestão de risco do investimento (como partilha do risco com um parceiro⁶, contratos mais longos e um fluxo de caixa mais estável⁷) e a possibilidade de reduzir o custo de investimento com a implementação de diversos sistemas públicos que geram benefícios sociais amplos (como a formação da mão-de-obra qualificada, apoio de pesquisa, laboratórios e certificação) (UNIDO, 11.06.2014, Maputo). No que diz respeito tanto à Mozal como a Tete, os fornecedores nacionais com um investimento relevante ou herdaram as plantas produtivas nas privatizações, ou tiveram um processo produtivo que permitiu realizar o requerido investimento gradualmente, por exemplo expandindo a frota de transportes ou adquirindo os diversos equipamentos nas diferentes fases (Empresa nacional E, 15.07.2014, Tete; Empresa nacional I, 15.07.2014, Tete; Mandlate, 2013).

A discussão feita ao longo desta secção mostra que o investimento em capacidade produtiva para maioria das empresas está condicionado pela possibilidade de identificar e construir um negócio financeiramente atractivo, o que, por sua vez, é condicionado pela disponibilidade da informação relevante e pelo sistema de preços relativos e estrutura de custos na economia. Alguns mecanismos, como gerar estatísticas sobre a base produtiva e providenciar informação sistematizada, antecipada e detalhada sobre a procura e contratação dos megaprojectos e do sector público, podem gerar benefícios e sinergias dispersos para diversas empresas nacionais. O processo de investimento das empresas é sensível aos custos de investimento inicial, acesso aos mercados e partilha de risco no processo de aprendizagem, e os programas de promoção de conteúdo local devem reflecti-lo, incorporando um enquadramento que ajude as empresas nacionais a suportar uma parte de riscos e custos no processo de aprendizagem.

AMBIENTE INSTITUCIONAL DAS INICIATIVAS DE PROMOÇÃO DE CONTEÚDO LOCAL

Examinando a evolução das iniciativas de ligações, a sua multiplicação nos últimos anos⁸ mostra tanto o crescente interesse dos diversos actores pela temática como a crescente fragilização do papel do Estado no processo de coordenação de conteúdo local.

⁶ Ver a discussão na página 251.

⁷ Os problemas de fluxo de caixa não só desestabilizam as empresas financeiramente e afectam a sua possibilidade de crescimento como implicam uma redistribuição de lucros na economia em favor do sistema financeiro. Dado o alto custo de financiamento na economia, os problemas de fluxo de caixa transformam as pequenas empresas em financiadoras das grandes empresas (Empresa nacional B, 14.05.2014, Maputo).

⁸ Ver Langa, 2015, pp. 235-236.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Numa perspectiva histórica, podemos distinguir, em Moçambique, dois períodos distintos nas iniciativas de promoção de ligações com grandes projectos: i) o período de 2003 a 2011; ii) o período actual. O período de 2003-2011 é caracterizado por uma melhor, ainda que limitada, coordenação da intervenção pública na promoção de ligações, focando mais as ligações domésticas do que as empresas nacionais. Existia uma entidade pública, claramente identificada, responsável pela coordenação de programas – o Centro de Promoção de Investimento (CPI). Foi observada uma certa continuidade nos programas desenvolvidos, tanto no tempo (SMEELP, Mozal 1 e 2) como no seu alcance (a iniciativa começou com a Mozal, passando ao longo dos anos a incorporar os outros grandes clientes da economia, como Sasol, açucareiras, Coca-Cola [Mandlate, 2013: 24-26]).

Em geral, a promoção de ligações neste período teve um impacto limitado (Mandlate, 2013: 24-26; SPEED, 2013), pois o foco dos programas incidiu sobre a sensibilização dos grandes projectos para estes adequarem as suas exigências às capacidades existentes nas empresas nacionais, e não propriamente na capacitação das empresas nacionais. O programa procurou: pôr em contacto os grandes clientes e as empresas domésticas com capacidades próximas das requisitadas, sendo o pequeno esforço de tutoria suficiente para os padrões necessários fossem atingidos; subdividir os grandes contratos em contratos de menor volume; e incentivar empreendimentos conjuntos entre as empresas nacionais e estrangeiras. O foco na capacitação efectiva das empresas foi limitado, de tal forma que parte do apoio financeiro ao investimento das empresas-fornecedoras não funcionou (ainda que tenha sido desenhado um programa com uma componente financeira) (Ernest & Young, 2010).

No período actual, a partir de 2012, as competências das instituições públicas tornaram-se menos claras, e o papel coordenador do Estado na promoção de ligações foi retraído. A secção seguinte analisa este período com mais detalhes.

FRAQUEZAS ESTRUTURAIS DAS INICIATIVAS DE PROMOÇÃO DE CONTEÚDO LOCAL

Actualmente, a concepção de promoção de conteúdo local a nível do Estado tem fraquezas estruturais que inviabilizam a sua eficácia e implementação, a começar pelo seu desenho institucional. A atribuição das competências de promoção de ligações ao IPEME incorpora diversas contradições, expostas seguidamente.

Primeiro, a área de competência do IPEME são as micro, pequenas e médias empresas, porém poucos fornecedores da esfera produtiva dos megaprojectos podem ser classificados como tais. Os mecanismos de capacitação do IPEME foram desenhados para responder às preocupações de micro e pequenas empresas, como a formalização de negócio, o acesso as linhas de crédito para montantes menores, treinamento em procedimentos contabilísticos e financeiros básicos.

Os mecanismos de capacitação oferecidos pelo IPEME não vão ao encontro dos requisitos de níveis de investimento e capacitação para induzir uma ligação produtiva no âmbito de megaprojectos. Efectivamente, a actual atribuição de competências não oferece cobertura para as empresas com maior potencial de estabelecer ligações produtivas com grandes projectos nem tem mecanismos apropriados para gerar as capacidades requeridas nas ligações com grandes projectos nas micro e pequenas empresas (IPEME, 29.04.2014, Maputo).

Segundo, como vimos antes, no âmbito da industrialização, o foco da capacitação das empresas deve incidir nas capacidades produtivas e de ligação com a economia. No entanto, o IPEME, dada a sua finalidade, não discrimina o seu apoio entre os diferentes tipos de empresas (IPEME, 29.04.2014, Maputo). A dispersão de foco entre as empresas comerciais, agrícolas e industriais, em particular de pequena escala, leva a que o impacto da sua actuação no âmbito de promoção de conteúdo local seja imperceptível (Associação empresarial A, 12.06.2014, Maputo; Associação empresarial E, 10.07.2014, Tete; Associação empresarial F, 08.07.2014, Tete; Associação empresarial D, 08.07.2014, Tete; Empresa nacional B, 14.05.2014, Maputo). Por fim, o IPEME é uma instituição relativamente recente (constituída em 2009) e ainda não desenvolveu as capacidades técnicas necessárias (UNIDO, 11.06.2014, Maputo). A experiência da promoção de ligações, acumulada pelo CPI durante quase uma década, não foi aproveitada. A presença no IPEME no terreno reflecte-se mais na existência de instalações físicas, sem um conteúdo bem definido de trabalho (Associação empresarial A, 12.06.2014, Maputo; Empresa nacional E, 15.07.2014, Tete). Para ultrapassar esta lacuna, actualmente está ser programada a subcontratação de serviços privados para ministrar o conteúdo nos Centros de Negócios (IPEME, 19.06.2014, Maputo; Associação empresarial A, 12.06.2014, Maputo); no entanto, a actuação de uma entidade privada no âmbito de coordenação de acesso a oportunidades de negócios levanta a questão da existência de potencial conflito de interesses (Megaprojecto A, 13.06.2014).

No âmbito das referidas contradições na atribuição de competências da promoção de ligações, é difícil desenvolver e acomodar uma abordagem integrada de promoção de conteúdo local a nível nacional. A concepção sobre a promoção de ligações do IPEME é parcial, tem em conta só os megaprojectos (IPEME, 19.06.2014, Maputo; IPEME, 29.04.2014, Maputo), ao mesmo tempo que existe legislação de conteúdo local nos diferentes sectores e racionalidade de uma entidade pública a coordenar o conteúdo local nos diversos focos relevantes da procura, incluindo o Estado e as organizações internacionais. A influência de diferentes instituições do Estado está fragmentada, geograficamente e institucionalmente: o CPI exerce uma presença mais forte em Tete, e o IPEME está mais envolvido em programas de Anadarko em Cabo Delgado (Megaprojecto A, 13.06.2014; CPI, 09.05.2014, Maputo; IPEME, 29.04.2014, Maputo; UNIDO, 11.06.2014, Maputo).

Para compensar esta retracção do papel do Estado, surgem diversas iniciativas privadas, movidas tanto por megaprojectos como pelas associações empresariais. Contudo, o seu surgimento

não compensa o papel do Estado em todas áreas. Primeiro, o sector privado, antes de mais, procura oportunidades de negócio individual e preocupa-se menos com os outros objectivos importantes para economia, por exemplo a industrialização, o emprego e a distribuição de rendimento. Isto influencia o seu foco nos programas de promoção de conteúdo local. Além disso, com o actual fraco nível de desenvolvimento das indústrias transformadoras nacionais, os interesses das empresas produtivas estão pouco representados no sector privado.

Segundo, as iniciativas de natureza privada dificilmente conseguem obter o mesmo nível de coordenação, credibilidade e capacidade de negociação junto dos megaprojectos como as instituições públicas. Os grandes projectos muitas vezes relacionam as iniciativas com o acesso privilegiado a oportunidades de negócios e a fluxos de recursos (Megaprojecto A, 13.06.2014). A prática mostra que, para ter acesso a programas junto dos grandes projectos, as iniciativas privadas tiveram de se associar com as instituições públicas. No actual contexto da acção de coordenação do Estado, fragilizada e fragmentada, as iniciativas privadas dificilmente conseguem explorar a sua contribuição potencialmente positiva para o fortalecimento de conteúdo local a nível nacional.

CONTEÚDO LOCAL NO QUADRO DA POLÍTICA INDUSTRIAL

A situação de conteúdo local, no entanto, não representa um caso isolado. O quadro mais global, de Política Industrial, revela a desestruturação do papel do Estado na coordenação de diversos interesses na economia e na orientação do processo de industrialização.

O papel da Política Industrial vigente foi limitado, confinando-se à listagem de acções desejáveis. A orientação estratégica do Estado não foi reflectida em acções específicas, e as principais dinâmicas no sector privado foram determinadas pela entrada de novos megaprojectos de investimento directo estrangeiro orientadas para a exploração de recursos naturais. Um dos problemas reside no facto de, na Direcção Nacional de Indústria, responsável pela concepção da Política Industrial, não existirem actualmente mecanismos de monitoria e implementação da mesma (Direcção Nacional de Indústria, 02.07.2014, Maputo).

Dada a ineficácia da Política Industrial anterior e a falta de mecanismos práticos para a sua implementação, o Ministério de Indústria e Comércio, na preparação da nova Política Industrial, procurou organizar o processo de modo a aproximar de um modo mais realista os objectivos da Política Industrial e os interesses do sector privado, colocando este na liderança do processo.

A maior proximidade dos objectivos do Estado e do sector privado pode ser vista como positiva, sendo uma das condições conducentes à industrialização (Amsden, 1991). No entanto, o limitado envolvimento de outros extractos da sociedade no processo de discussão da Política Industrial constitui um motivo de preocupação, porque uma discussão restrita da Política Industrial conduz ao perigo de esta responder mais aos interesses privados de um certo grupo, em particular num contexto em que a organização do próprio sector privado tem dificuldade de representar os interesses mais amplos de PME (Associação empresarial C, 24.03.2014, Maputo;

Empresa nacional B, 14.05.2014, Maputo). Por exemplo, se as questões de emprego, de geração de procura de bens de consumo, de melhoria da balança externa e de produção de comida a baixo custo são importantes na economia e devem ser tratadas pela Política Industrial, então o Banco Central, os sindicatos, a União Nacional dos Camponeses, a academia e a sociedade civil devem ser envolvidos na discussão logo no início, para incorporar a diversidade dos interesses mais amplos na proposta.

Resumindo, a configuração dos programas de promoção de conteúdo local reflecte, por um lado, a retracção, por parte do Estado, do seu papel de coordenador de diferentes interesses mais amplos na economia e, por outro lado, um maior enfoque na promoção dos interesses privados restritos. Esta situação não é um fenómeno isolado, reflectindo a tendência geral de política pública na gestão da industrialização, em que um padrão similar é observado na Política Industrial.

CONCLUSÕES E DESAFIOS

Este artigo explorou os limites do argumento de que as fracas capacidades das empresas nacionais constituem o principal impedimento para o desenvolvimento de conteúdo local nos megaprojectos. A análise feita ao longo de artigo mostra que, ainda que as fracas capacidades das empresas nacionais constituam uma realidade e um factor a considerar, questões de economia política, reflectidas no desenho das iniciativas de promoção de ligações e da Política Industrial pouco orientadas para a capacitação das empresas nacionais, são os factores decisivos. Actualmente, a aceleração de acumulação do capital, e não a capacitação das empresas, constitui a principal prioridade no modo extractivo de acumulação de capital em Moçambique (Castel-Branco, 2015), e isso explica a retracção e fragmentação do papel coordenador do Estado no conteúdo local e as condições pouco favoráveis ao investimento produtivo.

A definição de conteúdo local a nível nacional, focada em capital, não segue uma ligação lógica com uma estratégia de capacitação das empresas nacionais. Por isso, mesmo na promoção de acumulação de capital, o seu alcance é limitado. A definição e a abordagem de conteúdo local a nível nacional precisam de ser alinhadas com uma estratégia de industrialização efectivamente orientada para o objectivo de expansão da base produtiva com multiplicação de ligações internas e reflectir o objectivo de geração de capacidades produtivas nas empresas e multiplicação de ligações produtivas na economia.

Para tratar a questão de conteúdo local e industrialização de um modo eficaz, é essencial considerar a perspectiva das empresas nacionais, que materializam as ligações e o investimento no terreno. O aprofundamento e a expansão de ligações entre os fornecedores locais e os megaprojectos para além dos serviços básicos dependem da possibilidade de as empresas identificarem as oportunidades de investimento na esfera produtiva e construírem um negócio

financeiramente atractivo. A entrada das empresas nas actividades produtivas depende da direcção indicada pelo sistema de incentivos na economia.

A análise feita tem algumas implicações na reflexão sobre a promoção de conteúdo local e industrialização. Primeiro, as iniciativas de legislação de conteúdo local fragmentadas nos diversos sectores (sector mineiro e petrolífero, obras públicas e sector pesqueiro) são pouco eficazes. Uma abordagem global de conteúdo local a nível nacional, que integra os maiores clientes na economia (megaprojectos, sector público e instituições internacionais), tem um maior potencial de reduzir o risco dos fornecedores nacionais, expandir os mercados e explorar as economias de escala.

Segundo, existe um desfasamento entre a escala actual de operação das empresas nacionais e a escala do investimento inicial requerido nas actividades produtivas. A possibilidade de as empresas nacionais realizarem um salto qualitativo na escala da sua operação depende da existência de um enquadramento que, por um lado, apoie as empresas nacionais na fase de investimento inicial e aprendizagem e, por outro, reduza os riscos de investimento produtivo das empresas nacionais.

Terceiro, actualmente, o conteúdo local engloba duas situações distintas que enfrentam desafios diferentes, mas que são tratados de modo similar. A primeira diz respeito aos contextos em que existem ou podem ser criadas condições para promover a produção doméstica e em que a prioridade no âmbito de capacitação das empresas nacionais seria a promoção de capacidade produtiva doméstica. A segunda está relacionada com os contextos em que as importações indirectas constituem a única opção economicamente viável, e neste caso surge a questão sobre a melhor forma de absorção e aplicação das rendas geradas. Esta diferenciação implica que as políticas de conteúdo local recorram a abordagens diferenciadas nos dois casos.

Quarto, a promoção de conteúdo local apresenta alguns desafios ao desenho institucional no sector público: (i) a produção e a disponibilização de informação e estatísticas sobre a evolução da base produtiva precisam de ser adequadas para orientar tanto as políticas públicas como as empresas nacionais; (ii) a atribuição de competências de promoção de ligações precisa de reflectir o desafio de promoção de ligações numa perspectiva integrada a nível nacional, o que excede o âmbito de competências do actual hospedeiro do programa, orientado para promoção das PME; (iii) o desenho institucional das instituições públicas precisa de prever os mecanismos efectivos de monitoria e implementação das suas políticas, tanto no caso de conteúdo local como no da Política Industrial.

Por fim, ainda que o sector privado tenha particular relevância na discussão de política industrial e de conteúdo local, outros agentes, além do sector privado, têm de estar envolvidos no desenho de conteúdos de políticas e programas de promoção de conteúdo local para garantir que os objectivos e os interesses mais amplos da economia estão incorporados. O Estado precisa de garantir que as políticas públicas vão ao encontro dos interesses dos grupos mais amplos e incorporam os objectivos essenciais para a economia moçambicana.

REFERÊNCIAS

- Amsden, A. H. (1991). Diffusion of development: the late-industrializing model and greater East Asia. *The American Economic Review*, 81 (2), 282-286.
- Atkinson, A. B. & Stiglitz, J. E. (1969). A new view of technological change. *The Economic Journal*, 79 (315), 573-578.
- Buur, L. (2014). The development of natural resource linkages in Mozambique: the ruling elite capture of new economic opportunities. *DIIS Working Paper 03*. Denmark: ReCom.
- Castel-Branco, (2015). Desafios da sustentabilidade do crescimento económico – uma «bolha económica» em Moçambique? In L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE. pp. 155-198.
- Castel-Branco, C. N. (2002). *An Investigation Into the Political Economy of Industrial Policy: the Mozambican case*. Tese de Doutoramento. Londres, Departamento de Economia do SOAS, Universidade de Londres.
- Castel-Branco, C. N. & Goldin, N. (2003). *Impact of the Mozal Aluminium Smelter on the Mozambican Economy*. Final Report submitted to Mozal. Maputo.
- Chang, H.-J. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Nova Iorque: Anthem Press.
- Cohen, E., Selemene, T. & Umarji, M. (2014). *The State's Engagement in Business in Mozambique*. Maputo: SPEED.
- DNEAP (2013). *2012 Survey of Mozambican Manufacturing Firms. Inquérito as Indústrias Manufactureiras 2012 (IIM 2012) Descriptive*. Maputo: DNEAP.
- Ernest & Young (2010). *Mozambique Small and Medium Enterprise Linkage Development Program – Mozlink*. Final report – Mozlink II Independent Evolution. Maputo.
- Farole, T. & Winkler, D. (2014). *Making Foreign Direct Investment Work for Sub-Saharan Africa Local Spillovers and Competitiveness in Global Value Chains*. Washington D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Fine, B. & Rustomjee, Z. (1996). *The Political Economy of South Africa: From Minerals-Energy Complex to Industrialisation*. Londres: C. Hurst & Co.
- Hansen, M.W., Buur, L., Therkildsen, O. & Kjær, M. (2014). The political economy of local content in African extractives: lessons from three African countries. Artigo apresentado em Årsmøde i Dansk Selskab for Statskundskab, 23-24 de Outubro de 2014. Vejle, Dinamarca.
- Hirschman, A. O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Kaplan, Z. (2013). *Policy Options for Strengthening Local Content in Mozambique*. Artigo para análise. Maputo: SPEED.

- Kaplinsky, R., Farooki, M., Alcorta, L. & Rodousakis, N. (2012). *Promoting Industrial Diversification in Resource Intensive Economies The Experiences of Sub-Saharan Africa and Central Asia Regions*. United Nations Industrial Development Organization.
- Krugman, P. (1983). New theories of trade among Industrial Countries. *The American Economic Review*, 73 (2), 343-347.
- Lall, S. (2005). Is African industry competing? *Working Paper* 121. Oxford: Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- Langa (2015). «Ligações minadas»: o caso dos fornecedores nacionais da Vale e da Rio Tinto em Moçambique. In L. de Brito *et al.* (org). *Desafios para Moçambique 2015*. Maputo: IESE. pp. 221-244
- Langa, E. (2013). Ligações com megaprojectos: oportunidades limitadas a determinados grupos. *Boletim Ideias*, 55. Maputo: IESE.
- Langa, E. & Mandlate, O. (2013). Questões à volta de ligações a montante com a Mozal. In L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE. pp. 175-210.
- Mandlate, O. (2014). Ligações entre os grandes projectos de IDE e os fornecedores locais na agenda nacional de desenvolvimento. *Boletim Ideias*, 60. Maputo: IESE.
- Mandlate, O. (2013). *Ligações a Montante dos Grandes Projectos de IDE e Diversificação da Economia: Estudo de Caso de Quatro Empresas ligadas com a Mozal*. Tese de Mestrado em Sócio-Economia de Desenvolvimento. Maputo, ISCTEM.
- Massarongo, F. (2013). Porque é que os bancos comerciais não respondem à redução das taxas de referência do Banco de Moçambique? In L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE. pp. 149-173.
- Massingue, N. & Muianga, C. (2013). Tendências e padrões de investimento privado em Moçambique: questões para análise. In L. de Brito *et al.* (eds.). *Desafios para Moçambique 2013*. Maputo: IESE. pp. 125-147.
- Lei n.º 20/2014. *Boletim da República*. I Série, n.º 066, 2.º Suplemento, de 18 de Agosto.
- Lei n.º 21/2014. *Boletim da República*. I Série, n.º 066, 2.º Suplemento, de 18 de Agosto.
- Ocampo, J. A. (2005). The quest for dynamic efficiency: structural dynamics and economic growth in Developing Countries. In J. Ocampo (ed.). *Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*. Washington D.C.: Comissão Económica para a América latina e Caribe das Nações Unidas. pp. 3-44.
- Paul, A. E. (2013). *What Is Local Content? An Overview*. Hilton Vienna Danube, 30 de Agosto – 1 de Setembro. Viena, Áustria.
- Penrose, E. (1995). *The Theory of the Growth of the Firm*. Oxford: Oxford University Press.
- Prescott, D. (2009). Mapping exercise of mining and local content partnerships. Harvard CSRI/ICMM/IFC mining and local content workshop, 12 de Outubro. Londres.

- República de Moçambique (2014). *Estratégia Nacional de Desenvolvimento (2015-2035)*. Disponível em: http://www.mpd.gov.mz/index.php/documentos/instrumentos-de-gestao-economica-e-social/estrategia-nacional-de-desenvolvimento/576-55/file?force_download=1 (consultado a 12 de Janeiro de 2015).
- Rodrik, D. (2007). Industrial development: Some stylized facts and policy directions. In *United Nations Industrial Development for the 21st Century: Sustainable Development Perspectives*. Nova Iorque: Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais da ONU. pp. 7-28
- SPEED/CTA (2014). MIREM Pedido de Parecer: Regulamentação da Lei de Minas 2014. Maputo.
- Tordo, S., Warner, M., Manzano, O. E. & Anouti, Y. (2013). *Local Content Policy in the Oil and Gas Sector*. Washington D.C.: The World Bank.
- Weiss, J. (1990). *Industry in Developing Countries: Theory, Policy and Evidence*. Londres: Routledge.
- Wuyts, M. (2011). Growth, employment and the productivity–wage gap: revisiting the growth–poverty nexus. *Development and Change*, 42 (1), 437–447.

ENTREVISTAS REFERENCIADAS

- Associação empresarial A, 12.06.2014, Maputo. Entrevistado: Director Executivo.
Entrevistadora: Oksana Mandlate.
- Associação empresarial A, 25.03.2014, Maputo. Entrevistado: Presidente. Entrevistadora: Oksana Mandlate.
- Associação empresarial B, 24.06.2014. Entrevistado: Presidente. Entrevistadora: Oksana Mandlate.
- Associação empresarial C, 24.03.2014, Maputo. Entrevistado: Assessor Económico.
Entrevistadora: Oksana Mandlate.
- Associação empresarial C, 27.05.2014, Maputo. Entrevistado: Presidente de Pelouro de Recursos Minerais e Hidrocarbonetos. Entrevistadora: Oksana Mandlate.
- Associação empresarial D, 08.07.2014, Tete. Entrevistado: Presidente da Assembleia.
Entrevistadora: Epifânia Langa.
- Associação empresarial E, 10.07.2014, Tete. Entrevistado: Presidente. Entrevistadora: Epifânia Langa.
- Associação empresarial F, 08.07.2014, Tete. Entrevistado: Presidente. Entrevistadora: Oksana Mandlate.
- CPI, 09.05.2014, Maputo. Entrevistado: Director. Entrevistadora: Oksana Mandlate.
- Direcção Nacional de Indústria, 02.07.2014, Maputo. Entrevistado: Director. Entrevistadora: Oksana Mandlate.

Empresa nacional A, 08.07.2014, Maputo. Entrevistado: Director e Co-proprietário.
Entrevistadora: Oksana Mandlate.

Empresa nacional B, 14.05.2014, Maputo. Entrevistado: Directora e Co-proprietária.
Entrevistadora: Oksana Mandlate.

Empresa nacional C, 14.07.2014, Tete. Entrevistado: Dona e Gerente. Entrevistadora: Epifânia Langa.

Empresa nacional D, 15.07.2014, Tete. Entrevistado: Dono e Administrador. Entrevistadora: Oksana Mandlate.

Empresa nacional E, 15.07.2014, Tete. Entrevistado: Proprietário e Gerente. Entrevistadora: Epifânia Langa.

Empresa nacional F, 16.11.2012, Maputo. Entrevistado: Co-proprietário e Director-Geral.
Entrevistadora: Oksana Mandlate.

Empresa nacional G, 26.10.2012, Maputo. Entrevistado: Co-proprietário e Administrador Delgado. Entrevistador: Carlos Castel-Branco.

Empresa nacional H, 24.10.2012, Maputo. Entrevistado: Presidente do Conselho de Administração. Entrevistador: Carlos Castel-Branco.

Empresa nacional I, 15.07.2014, Tete. Entrevistado: Co-proprietário. Entrevistadora: Epifânia Langa.

Empresa nacional J, 9.07.2014, Tete. Entrevistado: Dono. Entrevistadora: Oksana Mandlate.

Empresa pública ENH Logistic, 13.06.2014, Maputo. Entrevistado: Responsável de Projectos Sociais e Responsável de Conteúdo Local. Entrevistadora: Oksana Mandlate.

IPEME, 29.04.2014, Maputo. Entrevistado: Director do Departamento de Estudos e Estatísticas.
Entrevistadora: Oksana Mandlate.

IPEME, 19.06.2014, Maputo. Entrevistado: Director de Departamento. Entrevistadora: Epifânia Langa.

Megaprojecto A, 13.06.2014, Maputo. Entrevistado: National Content Manager. Entrevistadora: Oksana Mandlate.

Megaprojecto B, 09.07.2014, Tete. Entrevistado: Head Procurement. Entrevistadora: Epifânia Langa.

Megaprojecto B, 12.05.2014, Maputo. Entrevistado: Director-Geral de Relações Externas.
Entrevistadora: Oksana Mandlate

Parque Industrial de Beluluane, 24.10.2012, Maputo. Entrevistado: Gestora para a Área Jurídica.
Entrevistador : Carlos Castel-Branco.

UNIDO, 11.06.2014, Maputo. Entrevistado: Chefe da Representação. Entrevistadora: Oksana Mandlate.